



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Konceptje ustrojowe niemieckich partii liberalnych w latach 1945-1948

Author: Michał Bożek

Citation style: Bożek Michał. (2012). Konceptje ustrojowe niemieckich partii liberalnych w latach 1945-1948. "Z Dziejów Prawa" (T. 5 (2012), s. 233-252).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚlĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu ŚlĄskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

MICHAŁ BOŻEK
Katowice

Koncepcje ustrojowe niemieckich partii liberalnych w latach 1945—1948

1. Początki ruchu liberalnego jako partii politycznej wpisanej w rzeczywistość powojennych Niemiec nie były łatwe. Przede wszystkim poglądy społeczno-polityczne jego zwolenników nie mogły liczyć na szeroką aprobatę samego społeczeństwa niemieckiego¹. Zmęczone dramatem wojennym, z niepokojem spoglądające w przyszłość o wiele chętniej skłonne było wiązać swe nadzieje i oczekiwania na odbudowę życia państwowego z programem socjaldemokratycznym czy chrześcijańsko-demokratycznym, aniżeli z kierunkiem politycznym budzącym nie najlepsze wspomnienia z nieodległej przeszłości². Za ruchem liberalnym ciągnęła się bowiem opinia jednej z sił politycznych odpowiedzialnych za kryzys i w konsekwencji upadek demokracji parlamentarnej Republiki Weimarskiej³. W obliczu takiej sytuacji nie może dziwić fakt, że proces odradzania się formacji liberalnej nie spotkał się ze szczególnym zaintere-

¹ *Politischer Liberalismus in der britischen Besatzungszone 1946—1948. Führungsorgane und Politik der FDP*. Bearbeitet von H.F.W. Gringmuth. Düsseldorf 1995, s. XI; T. Rütten: *Der deutsche Liberalismus 1945 bis 1955. Deutschlands- und Gesellschaftspolitik der ost- und westdeutschen Liberalen in der Entstehungsphase der beiden deutschen Staaten*. Baden-Baden 1984, s. 11—12; J.M. Gutscher: *Die Entwicklung der FDP von ihren Anfängen bis 1961*. Meisenheim 1961, s. 14.

² H. Bertach: *Die FDP und der deutscher Liberalismus 1789—1963*. Berlin 1963, s. 27; J. Gutscher: *Die Entwicklung...*, s. 21; K. Leśniewska: *Rozwój programowy FDP na tle sytuacji społeczno-politycznej RFN w latach 1948—1997 i ogólnych założeń liberalizmu*. Warszawa 2000, s. 10—15.

³ T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 27.

sowaniem ze strony mocarstw okupacyjnych⁴. Taki splot okoliczności na ciężką próbę wystawił wysiłki tych wszystkich, którzy wraz z zakończeniem drugiej wojny światowej przystąpili do dzieła odbudowy na ziemiach niemieckich liberalnego obozu politycznego.

Obóz ów od pierwszych dni swej działalności charakteryzował się daleko posuniętą dekompozycją. Pod tym względem przypominał więc bardzo formację chadecką. Tak jak w przypadku chadeków, pierwsze liberalne organizacje partyjne powstawały na szczęblu każdej ze stref okupacyjnych jako odrębne struktury polityczne. Podobnie zresztą jak rzecz się miała z chadecją, ruch liberalny rozproszony był organizacyjnie nie tylko pomiędzy poszczególne strefy okupacyjne. Niejednokrotnie samodzielne organizacje partyjne kształtowały swe struktury oraz program na obszarze kraju czy nawet miasta. Proces konsolidacji tych organizacji przebiegał stopniowo i nie obył się bez problemów. W pierwszym rządzie objął integrację organizacji skupionych w ramach każdej ze stref. Najwcześniej trud ten udał się organizacjom działającym na terenie Berlina i radzieckiej strefy okupacyjnej. Już bowiem w połowie czerwca 1945 r. powstała w Berlinie Niemiecka Partia Demokratyczna (*Deutsche Demokratische Partei*), z której miesiąc później wyłoniła się Demokratyczno-Liberalna Partia Niemiec (*Liberal-Demokratische Partei Deutschlands*) [dalej: LDPD]. Jako drugi pomyślnie przez proces integracji przebrnął ruch liberalny ze strefy brytyjskiej. W styczniu 1946 r., z kilku mniejszych organizacji partyjnych, narodziła się tam Wolna Partia Demokratyczna (*Freie Demokratische Partei*) [dalej: FDP]. W amerykańskiej strefie okupacyjnej zjednoczenie liberalnych struktur partyjnych nastąpiło natomiast we wrześniu 1946 r., gdy powołano do życia Demokratyczną Partię Ludową (*Demokratische Volkspartei*) — DVP. Jedynie w strefie francuskiej tamtejsze organizacje liberalne skutecznie oparły się tendencjom zjednoczeniowym i na dobrą sprawę nie odegrały poważniejszej roli w procesie konsolidacji ruchu liberalnego na obszarze powojennych Niemiec, jak również kształtowania jego oblicza programowego⁵.

Drugi etap procesu konsolidacji niemieckiego ruchu liberalnego polegać miał na zjednoczeniu najważniejszych ośrodków partyjnych z poszczególnych stref okupacyjnych i stworzeniu jednolitego stronnictwa politycznego. Głównymi orędownikami szybkiego zjednoczenia byli działacze berlińskiej

⁴ J. Gutscher: *Die Entwicklung...*, s. 25; H.P. Schwarz: *Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft*. Stuttgart 1980, s. 115; J. Krasuski: *Polityka czterech mocarstw wobec Niemiec 1945—1949*. Poznań 1967, s. 28—35; K. Nicklauß: *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung In Westdeutschland 1945—1949*. Paderborn—München—Wien—Zürich 1998, s. 110.

⁵ K. Leśniewska: *Rozwój...*, s. 15; J. Sułek: *Geneza Republiki Federalnej Niemiec. Studium politologiczne*. Poznań 1977, s. 132—134; H. Bertach: *Die FDP...*, s. 111—115; J. Gutscher: *Die Entwicklung...*, s. 21—52.

LDPD⁶. Jednocześnie dobitnie artykułowali oni pretensje do objęcia przywództwa w całym niemieckim obozie liberalnym. Pretensje takie nie były zresztą bezpodstawne. Opierały się na niekwestionowanym autorytecie i powszechnym szacunku, jakie wzbudzał wśród polityków liberalnych z zachodnich stref okupacyjnych ówczesny przewodniczący LDPD Wilhelm Külz⁷. Szczególnym uznaniem cieszył się on w gronie działaczy liberalnych ze strefy brytyjskiej⁸. Nawet sceptycznie nastawieni wobec pomysłu zacieśnienia współpracy z politykami LDPD liberałowie ze strefy amerykańskiej nie zgłaszali początkowo pod jego adresem żadnych zastrzeżeń⁹. Z inicjatywy członków i sympatyków LDPD oraz działającej w strefie brytyjskiej FDP doszło w marcu 1947 r. do spotkania polityków liberalnych ze wszystkich czterech stref okupacyjnych. W trakcie tego spotkania powołano organizację pod nazwą Demokratyczna Partia Niemiec (*Demokratische Partei Deutschlands*). Na jej czele stanęli W. Külz oraz reprezentujący środowisko liberalne z amerykańskiej strefy okupacyjnej Theodor Heuss. Organizacja ta miała przekształcić się w niedalekiej przyszłości w liberalną partię polityczną o charakterze ogólnonarodowym. Wypracowany wówczas konsens nie okazał się jednak trwały. Zaznaczające się bowiem coraz wyraźniej różnice między działaczami LDPD a politykami liberalnymi ze stref zachodnich doprowadziły wkrótce do rozłamu w niemieckim ruchu liberalnym. Doszło do niego ostatecznie w styczniu 1948 r. Od tej pory proces konsolidacji formacji liberalnej dotyczył już tylko organizacji partyjnych z zachodnich stref okupacyjnych. Jego zwieńczeniem było zjednoczenie tych organizacji i utworzenie na ich bazie liberalnej partii politycznej, co nastąpiło w grudniu 1948 r. Po burzliwej debacie zgodzono się, aby partia ta przyjęła oficjalnie nazwę, pod którą działali dotąd politycy liberalni w strefie brytyjskiej, a mianowicie FDP¹⁰.

2. Rozbicie organizacyjne ruchu liberalnego sprawiło, że także pod względem programowym nie stanowił on monolitu. Zanim doszło do zjednoczenia poszczególnych organizacji liberalnych w ramach FDP, w ruchu tym obecne były rozmaite nurty i tendencje programowe. Brakowało nie tylko jednolitej koncepcji politycznej czy jakichś wspólnych założeń programowych¹¹. Obóz liberalny tak bardzo był bowiem zróżnicowany, że nawet w stosunku do tych

⁶ Por. szerzej E. Krippendorff: *Die Liberal-Demokratische Partei Deutschlands in der sowjetischen Besatzungszone 1945—48*. Düsseldorf 1961, s. 42; R. Agsten, M. Bogisch: *Entscheidung für die Zukunft. LDPD und Gründung der DDR*. Berlin 1969, s. 58.

⁷ T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 96.

⁸ Ibidem, s. 97—98; E. Krippendorff: *Die Gründung der Liberal-Demokratischen Partei in der sowjetischen Besatzungszone*. „Vierteljahresheft für Zeitgeschichte” 1960, Nr. 8, s. 296.

⁹ T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 98; K. Leśniewska: *Rozwój...*, s. 26.

¹⁰ Szerzej zob. J. Gutscher: *Die Entwicklung...*, s. 90—103, 321—338.

¹¹ Podkreśla to J. Sułek: *Geneza...*, s. 133. Por. także E.H.M. Lange: *Politischer Liberalismus und verfassungspolitische Grundentscheidungen nach dem Kriege*. In: *Politischer Liberalismus in der Bundesrepublik*. Hrsg. von L. Albertin. Göttingen 1980, s. 54.

samych spraw w każdym z krajów czy miast spotkać można było całą gamę proponowanych rozwiązań¹². Sytuacja taka po części wynikała z niezależności i samodzielności poszczególnych liberalnych ośrodków politycznych, czemu towarzyszyły spontaniczność i brak koordynacji przy prezentowaniu kolejnych wersji deklaracji programowych. Po części zaś była rezultatem braku spójnej wizji programowej, z którą odnowiona formacja liberalna zamierzała trafić do społecznej świadomości¹³.

Przytoczona prawidłowość sprawdza się doskonale, jeśli prześledzić uważnie koleje problematyki ustroju przyszłego państwa niemieckiego w dyskusji programowej toczonyj wewnątrz obozu liberalnego i przekazywanych stamtąd opinii publicznej komunikatach. Różnorodność przedstawianych poglądów, ich częsta zmienność, a przede wszystkim lakoniczny charakter — to najważniejsze elementy wyłaniające się z większości komunikatów. Zasadniczo jednak z każdego z nich płynął czytelny dla odbiorców sygnał, że powojenne Niemcy powinny, zdaniem działaczy organizacji liberalnych, być państwem zjednoczonym, demokratycznym, republikańskim oraz praworządnym, szanującym podstawowe prawa i wolności jednostki, w tym własność prywatną mającą stanowić fundament ustroju ekonomicznego, a także hołdującym zasadzie rozdziału Kościoła od państwa¹⁴. Państwo takie miałoby zostać włączone do wspólnoty międzynarodowej, powinno ponadto stać się członkiem organizacji politycznej na kształt Stanów Zjednoczonych Europy (*Vereinigten Staaten von Europa*), a w niektórych wersjach nawet Stanów Zjednoczonych Całego Świata (*Vereinigten Staaten der Erde*). Do jego pierwszoplanowych zadań powinno poza tym należeć zwalczanie militarystyki i wspieranie wszelkich dążeń antywojennych i pokojowych, a wszystko to w celu zagwarantowania prymatu prawa nad siłą jako podstawy stosunków międzynarodowych¹⁵.

Z tych pierwszych deklaracji programowych niewiele jednak można się dowiedzieć na temat kształtu ustroju przyszłego państwa niemieckiego. Z rzadka

¹² H. Bertach: *Die FDP...*, s. 187; T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 121.

¹³ J. Gutsche: *Die Entwicklung...*, s. 102.

¹⁴ Por. np.: *Programm der Demokratischen Partei in Süd- und Mittelbaden vom 20. Januar 1946*; *Programm der Freien Demokratischen Partei in Bayern vom 20. März 1946*; *Programm der Demokratischen Volkspartei in Württemberg-Baden vom 14. Juni 1946*; *Programm der Freien Demokratischen Partei in Hamburg vom August 1946*. Szerzej zob.: *Politischer Liberalismus...*, s. 26—105; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*. Białystok 1998, s. 232—233; H. Kaack: *Zur Geschichte und Programmatik der FDP — Grundriss und Materielle*. Meisenheim 1976, s. 31—79; E.H.M. Lange: *Politischer...*, s. 51—52.

¹⁵ Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 233; T. Ruten: *Der deutsche...*, s. 38—39. Por. także W.S. Burger: *Problem niemiecki w myśli politycznej zachodnioniemieckich partii — CDU/CSU, SPD i FDP w latach 1945—1990*. Toruń 2002, s. 291; Idem: *Zjednoczenie Niemiec w myśli politycznej zachodnioniemieckich partii CDU/CSU, SPD i FDP w latach 1945—1954*. Szczecin 1992, s. 104—108; J. Gutsche: *Die Entwicklung...*, s. 73.

bowiem w ślad za ogólnymi formułami dotyczącymi państwa prawnego czy demokratycznego szło wskazanie konkretnych instytucji składających się na mechanizm ustrojowy takiego państwa. Dobrym przykładem jest tu Proklamacja Założycielska LDPD z lipca 1945 r. (*Gründungsaufwurf der Liberal-Demokratischen Partei Deutschlands*). W dokumencie tym czytamy, że odbudowane państwo niemieckie powinno być państwem prawnym, czyli takim, które gwarantuje każdej jednostce poszanowanie godności, wolności i bezpieczeństwa prawnego, chroniąc ją przed bezprawiem oraz gwałtem. W państwie takim powinna być respektowana zasada równości wobec prawa, zakazująca wszelkiej dyskryminacji bez względu na stan, wyznanie, rasę czy płeć. Na straży deklarowanych wartości miało stać niezawisłe sądownictwo oraz apolityczny i bezstronny korpus urzędniczy¹⁶. Jaki przy tym kształt i charakter miałyby mieć konkretne instytucje takiego państwa, jaką miałyby ono mieć formułę rządów — tego już cytowany dokument nie określał.

Ogólnikowość deklaracji programowej LDPD w odniesieniu do spraw ustrojowych znalazła wkrótce wytłumaczenie. Z większości bowiem ogłaszanych przez partię w kolejnych miesiącach dokumentów oraz z publicznych deklaracji jej czołowych osobistości przebijała wyraźnie troska o jak najszybsze zjednoczenie narodu niemieckiego w ramach jednego państwa. Rychłe zjednoczenie stanowiło dla berlińskiego ośrodka liberalnego nadrzędny cel polityczny. Dopiero po zjednoczeniu możliwe byłoby stopniowe odbudowywanie niemieckiego społeczeństwa, jego gospodarki, życia politycznego i co za tym idzie — podstaw ustrojowych. Mając tak jasno wytyczone priorytety, działacze LDPD na bok odkładali debatę dotyczącą konkretnych rozwiązań ustrojowych. Wysuwali jedynie w tej dziedzinie pod adresem mocarstw okupacyjnych stanowcze żądania wyłonienia rządu niemieckiego, który reprezentowałby najważniejsze z działających wówczas w poszczególnych strefach stronnictwa i kierunki polityczne. Głównym zadaniem takiego rządu byłoby doprowadzenie do zawarcia traktatu pokojowego z mocarstwami okupacyjnymi i państwami sąsiednimi oraz uregulowanie sprawy granic powojennych Niemiec. Jednym z pierwszych wyzwań przyszłego rządu miałyby być zorganizowanie powszechnych wyborów do przedstawicielstwa ogólnonarodowego. Dysponując odpowiednim mandatem społecznym, przedstawicielstwo to powinno przygotować projekt konstytucji zjednoczonego państwa niemieckiego, który musiałby następnie zostać przedłożony całemu narodowi do akceptacji w drodze referendum. Tym samym decyzja co do kształtu i charakteru ustroju przyszłego państwa niemieckiego i składających się nań konkretnych instytucji pozostawiona miała być społeczeństwu i jego reprezentantom. Wedle przeświadczenia większości przedstawicieli berlińskiego środowiska liberalnego, kwestie te miały znaczenie całkowicie

¹⁶ Treść deklaracji por. O.K. Flechtheim: *Dokumente zur partei-politischen Entwicklung in Deutschland seit 1945*. Bd. I. Berlin 1962, s. 269—271.

drugorzędne wobec podstawowej potrzeby chwili, jaką było przezwyciężenie podziału społeczeństwa niemieckiego i za wszelką cenę zjednoczenie go jako państwa i narodu¹⁷.

3. W najpełniejszej formie nakreślona strategia polityczna LDPD znalazła odzwierciedlenie w siedmiopunktowym memorandum, opublikowanym przez W. Külza na początku marca 1947 r.¹⁸ Pretekstem do jego ogłoszenia drukiem stała się moskiewska konferencja ministrów spraw zagranicznych mocarstw okupacyjnych, której inaugurację zaplanowano na 10 marca 1947 r. W gronie niemieckich elit politycznych żywiono bowiem nadzieję, że w trakcie konferencji uda się mocarstwom okupacyjnym wypracować kompromis w sprawie odbudowy państwowości niemieckiej i ustalenia jej warunków¹⁹. Korzystając z okazji i pragnąc zarazem podkreślić aspiracje ośrodka berlińskiego do prowadzenia ruchowi liberalnemu, niekwestionowany przywódca LDPD postanowił zaprezentować niemieckiej opinii publicznej oraz przedstawicielom władz mocarstw okupacyjnych własną wizję owej odbudowy. Jej najistotniejszym elementem był skierowany do całej czwórki państw okupujących tereny niemieckie apel o powołanie tymczasowego rządu ogólnonarodowego, uwzględniającego aktualny rozkład sił politycznych w niemieckim społeczeństwie. Możliwie jak najszybciej rząd ten powinien opracować projekt ustawy wyborczej, która — po zatwierdzeniu przez delegację mocarstw okupacyjnych — miałaby umożliwić przeprowadzenie pierwszych powojennych wyborów do niemieckiego przedstawicielstwa narodowego. Wraz z projektem ustawy wyborczej rząd powinien przedłożyć mocarstwom okupacyjnym do akceptacji projekt tymczasowej konstytucji niemieckiej. Niezwłocznie po uzyskaniu aprobaty mocarstw dla swych projektów rząd zobowiązany byłby zorganizować wspomniane wybory. Wyłoniony w ich wyniku parlament na pierwszym posiedzeniu miałby zadecydować o dalszych losach rządu tymczasowego i w razie postanowienia o zakończeniu jego misji — zastąpieniu go nowym rządem. Ostatnim krokiem na drodze do zamknięcia pierwszego etapu odbudowy niemieckiej państwowości miałyby być podjęcie wspólnych starań przez parlament i rząd o jak najszybsze zawarcie traktatu pokojowego, kładącego kres skutkom politycznym drugiej wojny światowej²⁰.

Główne zręby programu berlińskich liberałów w dziedzinie ustroju powojennych Niemiec nie stanowiły więc jakiegokolwiek koncepcji o określonej treści, lecz bez reszty wpisywały się w dany scenariusz polityczny, będąc zaledwie

¹⁷ R. Agsten, M. Bogisch: *Entscheidung...*, s. 125—145; E. Krippendorff: *Die Liberal-Demokratische...*, s. 198.

¹⁸ Treść publikuje T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 106—107.

¹⁹ Por. H.P. Schwarz: *Vom Reich...*, s. 289; J. Krasuski: *Polityka...*, s. 267.

²⁰ W podobnym duchu lider LDPD kilkakrotnie jeszcze wypowiadał się na przestrzeni lat 1946/1947. Por. T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 110.

jednym z warunków jego realizacji. Uzupełniał go jednak postulat, który za element takiej koncepcji można uznać. Chodzi o projekt przyszłej państwowości niemieckiej jako państwa jednolitego, odrzucającego wszelkie przejawy federalizmu. Projekt taki stanowił jedno ze sztandarowych wręcz haseł powracających w kolejnych dokumentach programowych, w których idea powojennej państwowości niemieckiej bodaj luźno tylko była rozważana²¹. Również w tej kwestii tamtejsze środowisko liberalne polegało w pełni na opinii swojego przewodniczącego. Ów, przemawiając na zjeździe partyjnym w Eisenach w lipcu 1947 r., jednoznacznie opowiedział się za unitarną strukturą odbudowanego państwa niemieckiego, poddając jednocześnie krytyce model państwa federalnego jako całkowicie nieadekwatnego dla narodu niemieckiego. Jego zdaniem, federalizm jest właściwym rozwiązaniem dla państw wielonarodowych, dalece niejednolitych pod względem kultury czy korzeni. Niemcy są natomiast jednym narodem, mimo że chwilowo podzielonym na cztery strefy okupacyjne. Skoro zjednoczenie tego narodu powinno być dla wszystkich polityków niemieckich nakazem naczelnym, na drodze prowadzącej do tego celu nie należy stawiać dodatkowych przeszkód. A jeżeli cel ten uda się osiągnąć, to byłoby niedorzecznością podważać coś, o co z takim trudem zabiegano. Najpierw więc odbudowa narodu niemieckiego przez zjednoczenie, a potem obrona jego gospodarczej, politycznej i kulturowej jedności. Federalizm jako zasada podziału terytorialnego przyszłej państwowości byłby bowiem dla wychodzącego z wojennej traumy społeczeństwa niemieckiego równoznaczny ze zwycięstwem partykularyzmu nad interesem ogólnonarodowym. Wobec takiej perspektywy jedność narodu niemieckiego byłaby zgoła iluzoryczna i nietrwała, o ile w ogóle możliwa do urzeczywistnienia. Kończąc swe wystąpienie, ówczesny przewodniczący LDPD raz jeszcze przestrzegł, że tylko w warunkach państwa unitarnego możliwa będzie odbudowa jedności narodu niemieckiego i zafundowanie mu prawdziwej demokracji (*einer wahren Demokratie*)²².

Czytając przytoczoną argumentację, trudno nie dojść do przekonania, że dla działaczy berlińskiego ruchu liberalnego idea państwa unitarnego potrzebna była jako dodatkowe uzasadnienie dla istoty ich strategii politycznej. Nie zmienia to rzecz jasna w niczym jej walorów programowych. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że nie licząc idei państwa prawnego, stanowi ona jedyny wkład berlińskiego środowiska liberalnego w dyskusję nad kształtem ustroju odbudowanego państwa niemieckiego, prowadzoną w ramach całego liberalnego obozu politycznego w ciągu pierwszych kilku lat po wojnie.

²¹ Zob. np. E. Krippendorff: *Die Gründung...*, s. 295—296; T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 110—111.

²² Por. W. Külz: *Für den deutschen Einheitsstaat*. In: W. Benz: „*Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*”. *Zur Geschichte des Grundgesetzes: Entwürfe und Diskussion 1941—1949*. München 1979, s. 415—418.

4. Berliński odłam ruchu liberalnego był jednak osamotniony w forsowaniu koncepcji państwa unitarnego. Szczególnie ostro przeciwko takiej koncepcji występowali działacze liberalni ze strefy amerykańskiej. W swej krytyce podstawy berlińskich kolegów nie zawahali się nawet przed insynuowaniem im, że popierając jednolitą strukturę terytorialną przyszłej niemieckiej państwowości, wspierają jednocześnie plany sowieckiej dyktatury²³. Tymczasem jedynie państwo zbudowane na solidnym fundamencie federalizmu może w ich mniemaniu skutecznie oprzeć się nadmiernej centralizacji. A jakie konsekwencje pociągnąć za sobą może nadmiar centralizmu w życiu państwowym, najlepiej pokazują doświadczenia reżimu hitlerowskiego. Wniosek płynął z tego, zdaniem polityków liberalnych z amerykańskiej strefy okupacyjnej, oczywisty. Tylko w warunkach państwa silnie zdecentralizowanego, oznaczającego w praktyce na obszarze niemieckim federację kilku lub kilkunastu krajów, możliwa jest budowa wolnościowego i demokratycznego porządku ustrojowego²⁴. Innych, równie konkretnych, propozycji w dziedzinie ustroju powojennego państwa niemieckiego politycy ci nie zgłaszali. Zadawali się tedy zupełnie ogólnie zarysowaną wizją państwa federalnego, demokratycznego i praworządnego, gwarantującego swym obywatelom szeroki katalog praw i wolności²⁵.

Wizję taką podzielali również działacze liberalni wywodzący się ze strefy brytyjskiej. Także ich deklaracje programowe ogłaszane na przestrzeni pierwszych kilkunastu miesięcy działalności fragmentarycznie jedynie odnosiły się do problematyki ustrojowej i miały przy tym ogólnikowy charakter. Za ilustrację mogą tu posłużyć *Wytyczne programowe FDP strefy brytyjskiej (Programatische Richtlinien der FDP der britischen Zone)*²⁶. Zostały one opublikowane w lutym 1946 r. przez strefowy zarząd partii i kładły podwaliny pod przygotowywany z myślą o jej inauguracyjnym kongresie program. Dokument ten pełny był wzniosłych haseł ideowych, spośród których część miała znaczenie ustrojowe. Zapowiadał konieczność szybkiej odbudowy państwowości niemieckiej na zasadach demokracji i praworządności oraz poszanowania praw i wolności jednostki. Odwoływał się ponadto do sumienia narodu niemieckiego, apelując o wysiłek i wspólną pracę nad odtworzeniem żywotności tkanki społecznej i wskrzeszeniem jej podstawowych instytucji. Państwo jako jedna z takich instytucji za swe główne zadanie miało obrać służbę narodowi i urzeczywistnianie jego interesów. Najważniejszymi instrumentami tej służby miały być gospodarka, rolnictwo, kultura i szeroko pojęta edukacja. Ogromne znaczenie autorzy dokumentu przywiązywali do zagwarantowania równości w życiu publicznym.

²³ J. Sułek: *Geneza...*, s. 136; E.H.M. Lange: *Politischer...*, s. 58—59.

²⁴ T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 44.

²⁵ J. Gutscher: *Die Entwicklung...*, s. 338; J. Sułek: *Geneza...*, s. 136; E.H.M. Lange: *Politischer...*, s. 60.

²⁶ Por. W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 411—415.

Jakakolwiek dyskryminacja byłaby zakazana, a jej ewentualne przejawy miały być surowo karane. Najpoważniejszego zagrożenia dla demokracji upatrywali oni natomiast we wszelkich roszczeniach władzy wykazujących totalitarne konotacje, bez względu na to, czy miałyby one narodowosocjalistyczne, socjalistyczne czy klerykalne zabarwienie. Wszystkie bowiem w ostatecznym rachunku wiodą ku totalitaryzmowi. Nowe Niemcy jak najszybciej powinny stać się członkiem społeczności międzynarodowej, w tym dążyć do zbudowania Stanów Zjednoczonych Europy, które z czasem powinny przekształcić się w Stany Zjednoczone całego globu. Wolny człowiek w wolnym państwie i wolne Niemcy w związku wolnych państw i narodów świata — tak brzmiała konkluzja interesującego nas dokumentu.

Wiele niejasności rodziła natomiast w szeregach działaczy liberalnych ze strefy brytyjskiej kwestia struktury terytorialnej powojennego państwa niemieckiego. Podzielając powszechną wówczas w ich obozie politycznym opinię co do priorytetu możliwie szybkiej odbudowy jedności narodu niemieckiego w ramach jednego państwa, na plan dalszy odsuwali zrazu rozstrzygnięcie wymienionej kwestii. Z jednej strony żywili bowiem obawy, aby dyskusja o kształcie terytorialnym przyszłej państwowości nie przysłoniła zasadniczego z ich punktu widzenia problemu rychłego zjednoczenia poszczególnych sfer okupacyjnych w jedno państwo. Z drugiej zaś mieli dość mgliste wyobrażenia na temat najwłaściwszej dla takiego państwa struktury podziału terytorialnego, zważywszy na skomplikowaną sytuację geopolityczną i nader rozluźnione wskutek wojny więzi w niemieckim społeczeństwie. Z tego właśnie względu pierwsze deklaracje programowe organizacji liberalnych ze strefy brytyjskiej kwestii tej niewiele poświęcały miejsca. Poza zdawkowymi wzmiankami podkreślającymi konieczność odpowiedniego ukształtowania struktury terytorialnej przyszłych Niemiec w warunkach jedności państwowej²⁷, próżno byłoby znaleźć w nich coś więcej na ten temat.

Narastające w tej mierze wątpliwości częściowo przynajmniej przecięła uchwała strefowego zarządu FDP z października 1946 r. Z jej treści można się dowiedzieć, że FDP opowiada się za zachowaniem jedności przyszłej Rzeszy Niemieckiej. Tylko do Rzeszy miał należeć przymiot suwerenności państwowej, a wchodzące w jej skład kraje miały być pozbawione jakichkolwiek atrybutów państwowości²⁸. Choć tekst uchwały nie był szczególnie klarowny, dwie rzeczy wynikały z niego ponad wszelką wątpliwość. Pierwszą było wyraźne nawiązanie do dotychczasowej tradycji niemieckiej w dziedzinie państwowości, polegające na przejęciu klasycznych dla niej formuł na określenie państwa (Rzesza) i tworzących je części składowych (kraje). Tym samym niedwu-

²⁷ Takie sformułowanie zawierały — tytułem przykładu — *Wytyczne programowe FDP strefy brytyjskiej* z lutego 1946 r.

²⁸ Treść uchwały zob. *Politischer Liberalismus...*, s. 90—91.

znacznie sugerowało to federalną strukturę przyszłego państwa. Drugi komunikat wynikający z treści uchwały wskazywał na takie ukształtowanie relacji między państwem a jej częściami, żeby pod żadnym pozorem nie można było podważyć integralności terytorialnej i politycznej przyszłej Rzeszy. Płynący z uchwały zarządu partii przekaz zgodnie interpretowany był w duchu umiarkowanego federalizmu. Przyznawali to zresztą sami jej autorzy²⁹. Jej główny twórca i zarazem pierwszy przewodniczący FDP Wilhelm Heile bez ogródek stwierdzał, że umiarkowany federalizm wpisany jest w program partii. Nie ma poza tym w jego przekonaniu żadnej sprzeczności między zagwarantowaniem państwu jedności a jego federalną strukturą. Ważne jest tylko to, aby federalnej strukturze państwa nadać odpowiedni kształt. Państwo nie może być ani nadmiernie scentralizowane, ani ponad miarę zdecentralizowane. Jedno i drugie jest bowiem zgubne dla narodu, o czym przekonuje historia narodu niemieckiego³⁰. Stanowiskiem takim politycy liberalni ze strefy brytyjskiej dystansowali się przede wszystkim od centralistycznie zorientowanych kolegów z ośrodka berlińskiego. Jednocześnie obcy był im entuzjazm nazbyt federalistycznie ich zdaniem nastawionych partnerów ze strefy amerykańskiej³¹.

5. Kolejna okazja do krystalizacji dotychczasowych ogólnych poglądów ustrojowych działaczy ruchu liberalnego ze strefy brytyjskiej nadarzyła się latem 1947 r. Pretekstem była zapowiedź debaty konstytucyjnej w Strefowej Radzie Doradczej (*Zonenbeirat*). Perspektywa debaty wpłynęła mobilizująco na kierownictwo FDP. Zarząd strefowy partii zwrócił się bowiem z prośbą do hanowerskiego adwokata Johanna Siemanna o przygotowanie na potrzeby wymienionej debaty założeń projektu konstytucji odbudowanego państwa niemieckiego. Członkowie zarządu zastrzegli jedynie, że w projekcie tym odzwierciedlenie powinny znaleźć najważniejsze elementy wcześniejszych deklaracji stronnictwa w dziedzinie ustroju. Biorąc pod uwagę ich wyjątkowo lakoniczny charakter, autor miał sporą swobodę w kształtowaniu poszczególnych instytucji i rozwiązań projektowanego porządku konstytucyjnego. Owoc tych prac światło dzienne ujrzał pod koniec sierpnia 1947 r. i nosił tytuł *Wytoczne polityczno-ustrojowe (Verfassungspolitische Richtlinien)*³². Uzyskawszy aprobatę władz stronnictwa, trafił on następnie do sekretariatu Strefowej Rady Doradczej jako odpowiedź FDP na inicjatywę brytyjskich władz okupacyjnych³³.

²⁹ T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 42—43; E.H.M. Lange: *Politischer...*, s. 62.

³⁰ T. Rütten: *Der deutsche...*, s. 43.

³¹ H. Kaack: *Zur Geschichte...*, s. 145; E.H.M. Lange: *Politischer...*, s. 62.

³² Treść por. W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 418—424.

³³ *Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945—1949*. Bd. 3. München—Wien 1982, s. 877—887.

Uważna lektura projektu nie budzi wątpliwości, że jego autor pozostawał pod ogromnym wpływem konstrukcji ustrojowej Republiki Weimarskiej³⁴. Do-
wiódł tego w kolejnych postanowieniach swego aktu, które nierzadko wprost
czerpią z dziedzictwa konstytucji weimarskiej. Wśród podstawowych założeń
projektu na pierwszy plan wysunięta została idea republikańskiej formy rządu
przyszłej Rzeszy, która miała stanowić uosobienie narodu niemieckiego. Z ideą
republikanizmu korespondowała zasada demokracji. Została ona wyrażona
z zastosowaniem formuły, że władza państwowa legitymację do działania wy-
wodzi z woli narodu. Warto podkreślić, że dla twórcy omawianego dokumentu
demokracja przedstawiała znacznie większą wartość aniżeli sposób sprawo-
wania i legitymowania władzy. Nie można jej, w jego ocenie, sprowadzać do
ujęcia jedynie formalnego, lecz trzeba traktować jako kierowany do społeczeń-
stwa z myślą o jego postawach i wartościach porządek aksjologiczny. Świad-
czy o tym kolejne z założeń projektu, w którym jako granice poczynañ władz
państwowych wskazuje jego autor konieczność respektowania praw i wolno-
ści obywatelskich. Zaliczył do nich fundamentalne prawa jednostki, takie jak:
wolność osoby, równość wobec prawa, równouprawnienie kobiet i mężczyzn,
swobodę poruszania się, ochronę mniejszości, nietykalność własności i miru
domowego, tajemnicę korespondencji, wolność słowa i druku, wolność sumie-
nia i wyznania, wolność zgromadzeń, ochronę w postępowaniu sądowym, swo-
bodę badań naukowych i twórczości artystycznej, a także wolność działalności
gospodarczej.

Warto zauważyć, że w trakcie debaty w Strefowej Radzie Doradczej wątek
demokracji i ochrony praw jednostki twórczo rozwinął ówczesny przewodni-
czący FDP (od marca 1947 r.) Franz Blücher. Postulował on rozbudowę kata-
logu praw obywatelskich o pewne prawa o charakterze socjalnym. Przyszła
konstytucja nie powinna jego zdaniem ograniczać się do zapewnienia oby-
watelom ochrony praw podstawowych, ale również zagwarantować minimum
bezpieczeństwa socjalnego. Z kolei jeśli chodzi o ideę demokracji, to zalecał
odwagę obywatelską i przywiązywanie większej wagi do treści, a nie do formy.
Demokracja musi być pojmowana w kategoriach moralnych. Państwo powinno
zatem nie tylko urzeczywistniać prawa obywatelskie, lecz także kształtować
wynikającą z zasady humanizmu świadomość odpowiedzialności obywateli za
losy państwa i narodu³⁵.

Fragment projektu poświęcony założeniom ogólnym uzupełniał *passus*
o włączeniu do systemu prawa obowiązującego w Rzeszy powszechnie uznanych
reguł prawa międzynarodowego. Postanowienie to wpisywało się w ogólną ten-
dencję przewijającą się przez większość pierwszych deklaracji programowych

³⁴ Wskazuje na to także E.H.M. Lange: *Die Diskussion um die Stellung des Staatssoberhauptes 1945—1949 mit besonderer Berücksichtigung der Berörterungen im Parlamentarischen Rat*. „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” 1978, Nr. 26, s. 613.

³⁵ Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 322—333; E.H.M. Lange: *Politischer...*, s. 68.

ruchu liberalnego, wieszczących potrzebę utworzenia europejskiej bądź niekiedy nawet ogólnoświatowej wspólnoty narodów i uczynienia z Niemiec pierwszoplanowego członka takich wspólnot. Niektórym wcześniejszym partyjnym propozycjom programowym znany był również jeszcze jeden postulat zapisany w projekcie, a odnoszący się do pozycji Rzeszy w stosunkach zewnętrznych, a mianowicie pomysł odrzucenia wojny jako narzędzia polityki międzynarodowej. Popularność tego postulatu nie była jednak dziełem przypadku. W jego realizacji powszechnie niemal politycy obozu liberalnego upatrywali nadzieję na szybką likwidację stanu okupacji terenów niemieckich przez obce mocarstwa i osiągnięcie przez zjednoczone państwo niemieckie statusu równouprawnienia w powojennej wspólnocie wolnych i demokratycznych państw świata³⁶.

Autorowi projektu nieobce były niedawne dysputy toczone przez czołowe osobistości formacji liberalnej ze strefy brytyjskiej na temat kształtu terytorialnej struktury przyszłego państwa. Potwierdzeniem dobrego wyczucia nastrojów panujących wśród nich w tej mierze jest druga część projektu. Unikając wszelkich bezpośrednich odniesień do zasady federalizmu i idei decentralizacji, z wykorzystaniem obu dokonał rozdziału zadań i kompetencji władzy państwowej. Władza ta sprawowana miała być przez organy Rzeszy w zakresie określonym postanowieniami konstytucji, natomiast w pozostałych dziedzinach — przez organy krajów. Podział materii ustawodawczych między Rzeszą a krajami miał zostać dokonany z uwzględnieniem reguł obowiązujących w tym względzie w postanowieniach konstytucji weimarskiej. Jednocześnie wymieniono w projekcie te sfery życia państwowego, które w ocenie jego twórcy muszą zostać przekazane na szczebel federalny do wyłącznej regulacji ustawodawczej. W grę wchodziły tu: prawo cywilne, karne, handlowe, procedury sądowe, prawo pracy i ubezpieczeń społecznych, podstawy ustroju gospodarczego i rolnego, transport, bankowość i polityka pieniężna, a także system miar i wag. Jakże inne obszary powinny podlegać kompetencji ustawodawczej federacji, a jakie winny pozostać we właściwości krajowych organów ustawodawczych — kwestie te omawiany dokument pozostawiał otwarte. Zastosowanie znaleźć miała jedynie reguła przyznająca pierwszeństwo prawu federalnemu nad prawem krajowym, gdyby między nimi wystąpiła kolizja.

Inne nieco reguły obowiązywać miały, jeżeli chodzi o wymiar sprawiedliwości i administrację. Ten pierwszy znajdować się miał w gestii krajów, z zastrzeżeniem nadzoru jurysdykcyjnego nad orzecznictwem sądów powszechnych i administracyjnych dla Najwyższego Sądu Rewizyjnego Rzeszy (*oberstes Revisionsgericht des Reiches*). Z kolei administracja zasadniczo stanowić miała domenę krajów, z tym że kilka dziedzin miało zostać wyjętych spod tej ogólnej właściwości i przekazanych administracji centralnej jako zadanie własne.

³⁶ Zob. szerzej W.S. Burger: *Zjednoczenie...*, s. 211, 291; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 322.

Wśród dziedzin tych znajdowały się sprawy zagraniczne, koleje, poczta, żegluga i skarbowość. W tych obszarach Rzesza miała mieć obowiązek utworzenia stosownych organów i urzędów administracyjnych. We wszystkich pozostałych sferach działać miały organy administracji krajowej. Byłyby one jednak związane postanowieniami ustaw Rzeszy, a w niektórych kwestiach musiałyby dodatkowo kierować się wskazówkami właściwych organów administracji centralnej. Zgodnie z zasadami decentralizacji i dekoncentracji, kraje mogłyby przekazywać prowadzenie swoich zadań z zakresu administracji organom samorządu terytorialnego jako zadania zlecone. Podstawową przy tym jednostką samorządu terytorialnego miały być gminy, które mogłyby ponadto tworzyć związki gminne. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego miała zresztą zostać zagwarantowana konstytucyjnie.

Kolejna część projektu poświęcona była systemowi organów władzy państwowej Rzeszy. W zasadzie kształt tego systemu w niczym nie odbiegał od analogicznych rozwiązań znanych konstytucji weimarskiej, stanowiąc niemal jego kopię. Na czele Rzeszy Niemieckiej postawiony został Prezydent Rzeszy (*Reichspräsident*) o pozycji ustrojowej przypominającej status głowy państwa z czasów Republiki Weimarskiej. Wskazuje na to nie tylko przyjęcie wyborów powszechnych jako metody obsady jego stanowiska, co — nawiasem mówiąc — kilkakrotnie w trakcie debaty w Strefowej Radzie Doradczej za rzecz wartą rozważenia uznał sam autor projektu, referując jego założenia³⁷. Skojarzenia z charakterystycznymi rysami pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki Weimarskiej budzi również proponowany w projekcie sposób ukształtowania kompetencji Prezydenta, w szczególności w jego relacjach z rządem. Nie licząc bowiem tradycyjnych kompetencji głowy państwa w zakresie reprezentacji państwa na zewnątrz czy stosowania prawa łaski, w jego ręku spoczywać miało prawo do mianowania członków rządu oraz wyższych urzędników Rzeszy. Ważność wszelkich decyzji urzędowych Prezydenta uzależniona jednak została od kontrasygnaty kanclerza lub właściwego ministra, którzy tworzyć mieli rząd Rzeszy (*Reichsregierung*) jako organ władzy wykonawczej. Podpisując prezydencką decyzję, członek rządu przejmowałby tym samym odpowiedzialność za jej treść i skutki. Rząd jako całość, a także każdy z jego członków z osobna potrzebowaliby zaufania parlamentu Rzeszy (*Reichstag*) jako warunku niezbędnego do sprawowania swych obowiązków. Gdyby parlament Rzeszy zaufanie to w drodze wyrażonej uchwały wycofał, wówczas rząd jako adresat takiej uchwały lub wskazany w niej któryś z jego członków musiałby ustąpić ze stanowiska. Projektodawca wprowadzał zatem podstawowe reguły systemu parlamentarnego jako najodpowiedniejszej jego zdaniem dla przyszłego państwa niemieckiego formuły rządów.

Odnotowania wymaga w tym kontekście fakt, że oceny tej nie podzielał do końca ówczesny przewodniczący FDP. Prezentując w trakcie wspominanej

³⁷ Por. *Akten...*, s. 877—887.

już kilkakrotnie debaty w Strefowej Radzie Doradczej swój punkt widzenia, F. Blücher krytycznie odnosił się do niektórych cech systemu parlamentarnego, przywołując za przykład znamionujący lata Republiki Weimarskiej brak stabilności kolejnych rządów. W związku z tym jako remedium na walkę z tym zjawiskiem proponował ustanowienie takich mechanizmów konstytucyjnych, które stabilność tę mogłyby gwarantować. Jako wzór przytaczał tu rozwiązania charakteryzujące systemy rządów w USA i w Szwajcarii, a więc modele ustrojowe tak bardzo od siebie różne, ale zarazem zbudowane na przeciwieństwie cech systemu parlamentarnego³⁸. Należy dodać, że sceptycyzm szefa FDP wobec parlamentarnej formuły rządów nie był wówczas w szeregach stronnictwa odosobniony, podobnie zresztą jak w pozostałych odłamach niemieckiego ruchu liberalnego. Wielu bowiem prominentnych działaczy organizacji liberalnych optowało za prezydencką bądź — umownie rzecz nazwawszy — szwajcarską formułą rządów jako o wiele właściwszymi dla powojennych Niemiec modelami ustrojowymi aniżeli system parlamentarny. Zwłaszcza jeśli ten ostatni miałby zostać skonstruowany wokół założeń podobnych do założeń modelu parlamentarnego powołanego do życia przez konstytucję weimarską. Taka mniej więcej nuta pobrzmiwała w wystąpieniach najbardziej wpływowych polityków liberalnych ze strefy amerykańskiej, by wspomnieć tylko Theodora Heussa i Thomasa Dehlera³⁹.

Przechodząc do organów władzy ustawodawczej, trzeba podkreślić, że także w tym wypadku za wzór dla projektodawcy posłużyła konstytucja weimarska. Najważniejszym ogniwem władzy ustawodawczej miał być wzmiankowany już parlament Rzeszy jako reprezentacja całego narodu niemieckiego. W jego skład wchodzić mieli deputowani wybierani w głosowaniu powszechnym, równym, tajnym i bezpośrednim, z zastosowaniem skomplikowanej metody repartycji mandatów, łączącej elementy systemu większościowego z proporcjonalnym. Kadencja izby wynosić miała 3 lata. Czynne prawo wyborcze przysługiwać miało wszystkim obywatelom niemieckim, którzy ukończyli 21 lat. Do nabycia biernego prawa wyborczego konieczne było natomiast ukończenie 25 lat. Na uwagę zasługuje fakt zawarcia w projekcie propozycji wprowadzenia 5-procentowego progu wyborczego jako przesłanki uczestnictwa przez partie polityczne w podziale mandatów. Oznaczało to, że tylko kandydaci tej partii, która otrzymała co najmniej 5% ważnie oddanych głosów mogli liczyć na zdobycie mandatu. Drugą izbą ustawodawczą miała być Rad Rzeszy (*Reichsrat*), stanowiąca przedstawicielstwo poszczególnych krajów. Jej konstrukcja miała wyglądać w ten sposób, że część członków wybierałyby parlamenty krajowe, część rządy

³⁸ Ibidem; E.H.M. Lange: *Die Diskussion...*, s. 613—614; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 323.

³⁹ Tytułem przykładu por. K. Nicklauß: *Der Weg...*, s. 108; M. Feldkamp: *Der Parlamentarische Rat 1948—1949*. Göttingen 1998, s. 23; W. Sörgel: *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1969, s. 295.

każdego z krajów, a resztę stanowiłyby osoby o szczególnych zasługach dla państwa i narodu. Liczba tych ostatnich nie mogłaby jednak przekraczać liczby członków pochodzących z nominacji rządowej. Jakkolwiek obie izby dysponować miały prawem inicjatywy ustawodawczej, to pozycja ich w postępowaniu ustawodawczym nie byłaby równorzędna. Ustawy generalnie miały być dziełem parlamentu Rzeszy, Radzie zaś przysługiwałoby jedynie prawo do wnoszenia wobec nich sprzeciwu. Sprzeciw taki miał mieć charakter weta zawieszającego, skutkiem czego parlament Rzeszy mógłby go odrzucić większością głosów ustawowej liczby deputowanych.

Ogólny obraz systemu organów Rzeszy uzupełniać miała Rada Gospodarcza Rzeszy (*Reichswirtschaftsrat*), a więc instytucja również mająca swego odpowiednika pod rządami konstytucji weimarskiej. Reprezentowałaby ona przedstawicieli samorządu pracowniczego i delegatów organizacji zrzeszających pracodawców. Jej zadanie polegać miało na opiniowaniu wszystkich rządowych projektów ustaw, jeśli tylko dotyczyłyby spraw gospodarczych lub socjalnych, w tym kwestii z dziedziny prawa pracy. Oprócz tego rozporządzać miała w wymienionym zakresie prawem inicjatywy ustawodawczej.

Mimo daleko idącej zbieżności rozwiązań i instytucji pomieszczonych w interesującym nas projekcie z podstawowymi założeniami konstytucji weimarskiej, na treści jego ostatniego fragmentu najbardziej zaważyła obawa przed powtórką z historii Republiki Weimarskiej. Bezsilność instytucji demokratycznego państwa w obliczu postaw i zamiarów jawnie kontestujących jego podstawy była bowiem jednym z głównych grzechów, jakie autor omawianego projektu przypisywał architektom weimarskiej konstrukcji ustrojowej⁴⁰. Dlatego też ostatnią część swego dokumentu poświęcił mechanizmom służącym ochronie konstytucji i zapisanym w niej wartościom. Pierwszym z nich była procedura zmiany konstytucji. Z jednej strony miała ona mieć standardowy przebieg, skoro do jej modyfikacji wymagana była uchwała obu izb ustawodawczych podjęta kwalifikowaną większością głosów. Z drugiej jednak — zakres ewentualnych zmian nie mógł być nieograniczony. Granicę takich zmian wyznaczać miały zasada nieingerencji w kompetencje ustawodawcze parlamentu Rzeszy oraz nienaruszalność podstawowych praw obywatelskich. Ani jedno, ani drugie nie mogłyby bowiem doznać jakiegokolwiek uszczerbku w wyniku zmian dokonywanych w konstytucji. Drugą gwarancją ochrony demokratycznego porządku konstytucyjnego był zakaz uchwalania ustaw sprzecznych z konstytucją. Przestrzeganie tego zakazu spoczywać miało na barkach Trybunału Państwowego (*Staatsgerichtshof*). Wprawdzie organ taki przewidziany był również w konstytucji weimarskiej, ale — w przeciwieństwie do lat obowiązywania tamtego dokumentu — tym razem przysługiwać mu miało prawo do badania konstytucyjności ustaw. Ponadto rozstrzygałby wszelkie spory konstytucyjne,

⁴⁰ Zob. *Akten...*, s. 881—883.

jak również orzekał w sprawie odpowiedzialności ministrów. Kolejny mechanizm ochronny stanowić miała perspektywa pozbawienia praw wyborczych takiej grupy wyborców, których działalność godziłaby w podstawowe prawa obywatelskie lub zagrażałaby konstytucji. O wymierzeniu takiej sankcji decydowałby Trybunał Państwowy. Ostatnią gwarancją obrony ładu demokratycznego miało być prawo obywateli do oporu przeciwko władzy publicznej, jeśli postępowałaby ona wbrew konstytucji bądź naruszałaby konstytucyjnie chronione podstawowe prawa obywatelskie.

6. Opracowany z myślą o debacie w Strefowej Radzie Doradczej projekt nie wywołał jednak większego odzewu wśród działaczy liberalnych z pozostałych — poza brytyjską — stref okupacyjnych, paradoksalnie, głównie za sprawą stopnia szczegółowości pomieszczonych w nich rozwiązań. W miarę jasna wizja ustrojowa przebijająca z jego postanowień nie wpisywała się bowiem w ich scenariusz polityczny, którego jednym z elementów była daleko posunięta powściągliwość wobec sprawy kształtu ustroju przyszłego państwa niemieckiego. Poza kilkoma ogólnymi postulatami, żadnej konkretnej formuły rządów z góry nie odrzucali, przy żadnej też stanowczo nie obstawali. Stanowiło to zresztą nie tylko rezultat kalkulacji politycznych czołowych polityków obozu liberalnego. Było to również następstwo braku sprecyzowanych poglądów sporej części z nich odnośnie do najważniejszego dla powojennych Niemiec modelu rządów. Jak pamiętamy, model parlamentarny nie był jedynym, jaki poważnie wówczas brano pod uwagę. Nawet przy tym w gronie działaczy ze strefy brytyjskiej niektóre rozwiązania omówionego wcześniej projektu budziły wątpliwości, czego dowiodła debata w Strefowej Radzie Doradczej.

Projekt ten podzielał jednak ożywczo na przywódców poszczególnych organizacji liberalnych, a narosłe wokół niego kontrowersje skłoniły ich do podjęcia wysiłku na rzecz wypracowania wspólnej dla całego obozu koncepcji ustrojowej, możliwej do przyjęcia w przyszłej niemieckiej państwowości⁴¹. Pracom takim sprzyjała dodatkowo atmosfera dążenia do zjednoczenia najważniejszych organizacji liberalnych z wszystkich stref okupacyjnych. Receptą na to miało być utworzenie Demokratycznej Partii Niemiec, pod auspicjami której miało nastąpić pożądane zjednoczenie. Zanim inicjatywa ta spaliła ostatecznie na panewce, utorowała drogę najbardziej wpływowym działaczom liberalnym z poszczególnych stref do ustalenia kompromisowej wersji podstawowych dla całego ruchu liberalnego założeń ustrojowych, kształtu systemu rządów nie łączając. Na początku listopada 1947 r. tymczasowy zarząd Demokratycznej Partii Niemiec powołał w tym celu komisję konstytucyjną. Jej członkami zostali między innymi: F. Blücher (reprezentujący środowisko brytyjskiej strefy okupacyjnej), Karl Theodor Bleek (strefa amerykańska) i W. Külz (ośrodek berliński i strefa radziecka). Zadaniem komisji miało być przygotowanie projektu kon-

⁴¹ Wskazuje na to E.H.M. Lange: *Politischer...*, s. 72.

stytucji powojennej Republiki Niemieckiej, odzwierciedlającej dotychczasowe założenia programowe najbardziej reprezentatywnych organizacji i środowisk obozu liberalnego. Członkowie komisji zostali ponadto zobowiązani uchwałą tymczasowego zarządu Demokratycznej Partii Niemiec do obrania za podstawę swoich prac „konstruktywnej części konstytucji weimarskiej” (*konstruktiven Teil der Weimarer Verfassung*), a także uwzględnienia federalistycznej tradycji południowoniemieckiego ruchu liberalnego, w tym głównie poglądów Reinholda Maiera⁴².

Prace komisji trwały ponad pół roku. Ich rezultat trudno jednak uznać za satysfakcjonujący. Przybrał on bowiem postać lakonicznego oświadczenia opublikowanego w czerwcu 1948 r. Zawierało ono ogólnikową w istocie deklarację, że przyszłe Niemcy powinny być państwem federalnym. Państwo takie nie może pod żadnym pozorem być budowane w opozycji do interesów poszczególnych krajów, a tym bardziej wbrew woli któregoś z nich. Następnie oświadczenie wyliczało obszary przekazane do wyłącznej właściwości władz centralnych, wśród których znalazły się między innymi: polityka zagraniczna, obronność i bezpieczeństwo państwa, gospodarka i polityka socjalna. Ponadto federacja miała mieć możliwość decydowania o tym, jakie inne jeszcze dziedziny mają być objęte jej częściową właściwością w drodze ustawodawstwa ramowego⁴³. Jak na tak długi okres prac interesującej nas komisji przyznać trzeba, że jej dorobek — mówiąc ogólnie — nie wypada okazać. Niespełna tydzień później kilku najważniejszych polityków liberalnych ze strefy amerykańskiej i brytyjskiej, działając formalnie z ramienia Demokratycznej Partii Niemiec, a faktycznie jej komisji konstytucyjnej, wydało kolejne oświadczenie dotyczące ustroju przyszłego państwa niemieckiego. Pretekstu dostarczył tym razem komunikat końcowy konferencji londyńskiej, zapowiadający konieczność utworzenia państwa zachodnioniemieckiego i ustalający jego najważniejsze zasady ustrojowe. W odpowiedzi na ów komunikat działacze liberalni skupieni w ramach Demokratycznej Partii Niemiec oświadczyli, że „z uwagi na polityczno-psychologiczne skutki dla losów społeczeństwa niemieckiego znajdującego się w radzieckiej orbicie wpływów należy unikać nadawania aktowi mającemu regulować podstawy ustroju państwa zachodnioniemieckiego charakteru konstytucji”⁴⁴. I na tym kończy się plon prac komisji konstytucyjnej Demokratycznej Partii Niemiec. Pierwsze z cytowanych wcześniej oświadczeń formalnie zakończyło jej działalność, natomiast drugie faktycznie położyło kres samej Demokratycznej Partii Niemiec.

⁴² *Der Parlamentarische Rat 1948—1949. Akten und Protokolle*. Bd. 1: *Vorgeschichte*. Bearbeitet von J.V. Wagner. Boppard 1975, s. 299; K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 5: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht*. München 2000, s. 1274—1275; H. Kaack: *Zur Geschichte...*, s. 254.

⁴³ *Der Parlamentarische Rat...*, s. 298.

⁴⁴ *Ibidem*.

7. *Wytyczne polityczno-ustrojowe* zaprezentowane podczas wielokrotnie już przywoływanej debaty w Strefowej Radzie Doradczej pozostały tedy jedynym dokumentem, odzwierciedlającym relatywnie pełną koncepcję ustroju powojennego państwa niemieckiego, jaki politykom liberalnym udało się opracować w latach 1945—1948. Za sprawą wspomnianych wcześniej przyczyn trudno jednak koncepcję tę uznać za reprezentatywną dla całego ruchu liberalnego. Względny strategii politycznej oraz brak spójnej i zarazem jednolitej wizji programowej sprawiły, że poza ogólnymi hasłami o potrzebie budowy państwa demokratycznego, praworządnego i federalnego przedstawiciele ruchu w Radzie Parlamentarnej przystępowali do pracy z otwartym kontem. Nie czuli się bowiem w obowiązku z uporem obstawać przy jednym, skonkretyzowanym modelu ustrojowym, lecz z pełną swobodą mogli reagować na kolejne pojawiające się propozycje. Wedle najgłębszego przekonania żywionego przez ich przywódcę w bońskiej konstytuancie T. Heussa, brak zobowiązania do obrony mniej lub bardziej szczegółowo nakreślonej koncepcji stwarzał im sytuację komfortową. Stawiał ich bowiem w roli „uczciwego maklera” (*eines ehrlichen Maklers*) z rozważą i odpowiedzialnością łagodzącego napięcia w kontrowersyjnych sprawach i umiejętnie angażującego się w rozwiązywanie problemów, z natury rzeczy łatwych do przewidzenia podczas prac nad każdą demokratyczną konstytucją, z uwagi zaś na nader złożoną sytuację towarzyszącą tworzeniu podstaw ustrojowych państwa zachodnioniemieckiego — wręcz nieuchronnych⁴⁵.

⁴⁵ Z.A. Maciąg: *Kształtowanie...*, s. 368—369; C. Bommaris: *Das Grundgesetz. Eine Biographie*. Berlin 2009, s. 179; D. Langewiesche: *Liberalismus und Demokratie im Staatsdenken von Theodor Heuss*. Stuttgart 2005, s. 27—29.

Michał Bożek

System-politische Konzepte der deutschen liberalen Parteien in den Jahren 1945—1948

Zusammenfassung

Die Anfänge der liberalen Bewegung in Form von einer politischen Partei waren in Nachkriegsdeutschland nicht leicht. Erste liberale Parteiorganisationen entstanden nämlich in jeder Besatzungszone als separate politische Strukturen und allmählich haben sie sich vereinigt. Der Prozess umfasste vorrangig die innerhalb einer Zone funktionierenden Organisationen. Dann wurden die wichtigsten Parteizentren aus den einzelnen Besatzungszonen vereinigt und es wurde eine einheitliche politische Partei gegründet. Die internationale politische Situation im Jahre 1948 hat jedoch zu einem Bruch zwischen den liberalen Aktivisten aus der sowjetischen Besatzungszone und den liberalen Politikern aus westlichen Zonen geführt. Seitdem betraf die Konsolidierung nur die in westlichen Besatzungszonen handelnden Parteiorganisationen. Die im

Dezember 1948 entstandene liberale Partei wurde offiziell Freie Demokratische Partei (FDP) genannt; den Namen trugen bisher die in britischer Zone versammelten liberalen Politiker. Der Zerfall von der liberalen Bewegung hatte zur Folge, dass das politische Programm der Liberalen auch kein Monolith war. Vor der FDP-Entstehung gab es verschiedenerlei programmatische Tendenzen — auch in Bezug auf die Staatsform des Nachkriegsdeutschlands. Nur eine einzige, von den Liberalen in den Jahren 1945—1948 angefertigte Urkunde spiegelte fast vollständige Idee der Staatsform Nachkriegsdeutschlands wider; es waren die 1947 während der Verfassungsdebatte im Zonenberatungsrat dargestellten *Systempolitischen Richtlinien*, die jedoch nicht für die ganze liberale Bewegung repräsentativ waren. Außer den allgemeinen Losungen über die Notwendigkeit, einen demokratischen, rechtsstaatlichen Bundesstaat zu gründen, ist es den liberalen Politikern nicht gelungen, in den Jahren 1945—1948 ein stimmiges und homogenes Staatsformkonzept Nachkriegsdeutschlands auszuarbeiten.

Michał Bożek

System conceptions of liberal parties between 1945 and 1948

Summary

The beginnings of the liberal movement as a political party in post-war Germany were not easy. The first liberal party organizations were created on the level of each occupation zones as separate political structures. The process of consolidation of these organizations took place gradually. Firstly, it covered the integration of organizations concentrated within each of the zone. The second stage of the very process of consolidation of the German liberal movement was to consist in the unification of the most important party centres from particular occupation zones, and creation of a unified political party. However, the development of the international situation led to the split between liberal activists from the Soviet zone and politicians of liberal parties from western occupation zones in 1948. From that time, the consolidation process of a liberal formation concerned only party organizations from western occupation zones. Its closure was the unity of these organizations and creation of a liberal political party on their basis, which happened in December 1948. The very party was officially called FDP — a Liberal-Democratic Party, under the label of which acted liberal politicians in the British zone. An organizational split of the liberal movement caused a situation in which it did not constitute a whole in terms of the programme either. Before they united particular liberal organizations within the FDP, the very movement encompassed various trends and programme tendencies. It also concerned the systemic issues of post-war Germany.

The only document liberal politicians managed to prepare was *Wytyczne polityczno-ustrojowe* presented during a constitutional debate in Zone Advisory Council in 1947. The very conception, however, was not representative for the whole liberal movement. Apart from general slogans on the need to build a democratic, legal and federal nation, liberal politicians did not manage to work out a coherent and unified system conception of post-war Germany between 1945 and 1948.